

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9: algunas de sus implicancias internacionales y hemisféricas

Fabián Carlos Calle

La Nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los EE. UU.: asumiendo el cambio de era

En el mes de septiembre del 2002, el gobierno de los Estados Unidos presentó su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)¹. La ESN está dividida en nueve secciones ordenadas de acuerdo a dos grandes temas. El primero es la seguridad, el segundo la economía. El principal compromiso del gobierno, dice el informe, es defender a la nación de sus enemigos. El segundo, expandir por todo el globo la democracia, el libre mercado, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos.

El objetivo explícito del ESN es hacer uso de esa posición singular para garantizar décadas de estabilidad, bienestar, paz y democracia. La posición de los Estados Unidos será mantenida mediante dos estrategias. La primera es la de los ataques preventivos. Si desde Truman en adelante la política exterior se basó en una contención agresiva, hoy se basa en una acción preventiva. La segunda estrategia es la disuasión hacia potenciales adversarios.

Tal como veremos con posterioridad, la estrategia preventiva y más proactiva se centrará en la amenaza encarnada por el terrorismo internacional (y sus vinculaciones con el crimen organizado) y los denominados "Estados villanos" o "eje del mal" (entre los cuales Bush destaca los casos de Irak, Irán y Corea del Norte) mientras que la relación con grandes potencias como China tenderán a conducirse con una mayor dosis de elementos propios de la disuasión y la contención. Como afirma la ESN: *"Nuestras capacidades serán lo suficientemente fuertes para disuadir potenciales adversarios de perseguir una escalada militar con el deseo de sobrepasar, o igualar, el poder de los Estados Unidos"*. Esta afirmación, por más explícita que pueda ser para muchos, reitera el concepto elaborado en 1992 por un informe reservado del Pentágono y que The New York Times hiciera público. La visión subyacente era la de reconocer y preservar las ventajas que la naciente unipolaridad generaba para la seguridad y prosperidad de los EE. UU. y sus principales aliados. En este sentido, la unipolaridad no

¹ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

era vista como un “momento” o una “transición” sino como un ordenamiento internacional potencialmente con una duración en el largo plazo y sustentado en estrategias implícitas y explícitas de los EE. UU. y en las limitaciones de los Estados aspirantes a la cima del poder mundial. Dicho plan, puede ser visto como la antesala de la nueva ESN. Así como el informe No. 68 del *National Security Council (NSC68)* (una versión más militarizada y proactiva de la estrategia de la contención desarrollada por G. Kennan en 1946) elaborado en 1950 (en plena guerra de Corea y a un año del ascenso al poder del comunismo en China y el estallido de la primera bomba atómica soviética) inauguraba formalmente el período bipolar bajo la administración Truman, la ESN inaugura formalmente el período unipolar bajo la administración Bush.

Si el NSC68 pasó a ocupar el centro del escenario estratégico a partir de la guerra contra Corea, esta nueva Estrategia de Seguridad tuvo como antecedente el terrorismo catastrófico del fatídico 11 de Septiembre del 2001. Ya sea en 1950 como en el 2002 ambos documentos definen sus intereses en términos de amenazas. En 1950 la amenaza a la seguridad, la libertad y la democracia provenía del comunismo, el cual debía ser contenido. En el 2002 la amenaza provendría las redes del terrorismo internacional y sus diversas relaciones con los “Estados villanos” dotados de armas no convencionales. Así como la estrategia de contención de Kennan sufrió modificaciones a través del NSC68, el marco estratégico y conceptual que fue desarrollando los EE. UU. en la década posterior al fin de la guerra fría fue sustancialmente acelerado y readaptado a partir del 11/9. Cabe recordar que durante la administración de Bush padre y los dos mandatos del W.J. Clinton, los EE. UU. desarrollaron la estrategia de “dos guerras regionales simultáneas” (contra los “Estados villanos” o del “Eje del Mal” y un mix de contención y compromiso / cooperación con China y Rusia. Asimismo, los dos Presidentes de la post guerra fría visualizaron la necesidad de preservar y reforzar dentro de lo posible en entramado de regímenes y organizaciones internacionales (en materia económica, comercial y de seguridad) impulsadas por los EE. UU. a partir del fin de la segunda guerra mundial.

El ex Comandante de la OTAN, el General W.F. Clark, destaca que los años ‘90 se caracterizaron por el recorte en los gastos de Defensa luego de haber ganado la Guerra Fría y la búsqueda de contener esas presiones hacia el menor presupuesto de Defensa en los EE.UU. por medio de la idea de “Base Force” o sea un punto límite para la reducción de las fuerzas². Con la administración Clinton se avanzó en el concepto de “*win two nearly simultaneous major regional contingencies*” (ejemplo: contra Corea del Norte e Irak), se acentuó el énfasis en las armas inteligentes y la capacidad de “*full spectrum of conflicts*” (desde guerras a operaciones humanitarias y de paz) y no se redujo la capacidad de las Fuerzas de Operaciones Especiales. En el post 11/9 el reto es readaptar las operaciones, procedimientos y capacidades existentes para este nuevo tipo de guerra. Algunas misiones militares serán como en el pasado, en otras se necesitará más innovación y otras serán bizarras. En este sentido, Clark advierte que la estrategia de “*win two nearly simultaneous major regional contingencies*” desarrollada en

² Clark, W, “Waging the New War: What’s Next for the US Armed Forces” en J. F. Hoge Jr. and G. Rose (Edit), How Did This Happen? Terrorism and the New War, Council on Foreign Relations, 2001.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

la década pasada contra los “Estados villanos” (Irán, Irak, Corea del Norte, etc.) es complementaria a la actual guerra contra el terrorismo internacional dado que muchos de estos Estados respaldan a las redes terroristas. Por último, que el factor militar tiene un rol que cumplir frente al terrorismo, pero es solo una parte y que se requerirán estrategias de “construcción de naciones” como se hizo en los casos de Bosnia y Kosovo.

Ya a fines de la década de los '90 algunos de los más destacados especialistas en temas de Seguridad Nacional de los EE. UU., Z. Brzezinski, B. Scowcroft y R. Murphy, publicaron en *Foreign Affairs* un influyente artículo titulado “*Differentiated Containment*” en donde se evaluaba y se proponía políticas a seguir frente a la amenaza de conflictos regionales con Irán a Irak³. Entre las conclusiones, se destacaba: la crítica a Washington (obviamente al presidente G.W. Bush) de consultar poco con sus aliados y de asumir posturas muy unilateralistas, la importancia estratégica de reforzar el marco de acción multilateral; el reconocer que Irán es geopolíticamente más relevante que Irak; que la contención a Teherán es un reto más complejo y debe ser asumido a largo plazo, que la contención no es la solución más adecuada frente a amenazas como el terrorismo, que se debe impedir que este tipo de países desarrollen armas nucleares, la necesidad de potenciar espacios de consulta y cooperación con Rusia y China y, por último, la conveniencia de desarrollar políticas diferenciadas para cada uno de los “Estados villanos”.

A partir del 11-9, los enemigos han dejado de ser básicamente Estados para pasar a ser una red o una compleja organización o coordinadora de organizaciones como parece ser Al Qaeda. Ello motiva que las ideas rectoras de equilibrio de poder, disuasión, contención y retaliación deban ser profundamente replanteadas. Los Estados calificados como enemigos, distan de tener una identidad significativa en cuanto capacidades militares, económicas y demográficas. Su importancia como amenaza pasa a ser su control de armas de destrucción masiva y su eventual interacción con el terrorismo internacional. No obstante, la referencia a la interacción entre el mismo y estos Estados en donde imperan tiranías le permiten a Estados Unidos mirar el mapa del mundo y escribir una lista de potenciales actores menos escurridizos que una red como es el terrorismo internacional y el crimen organizado. De manera similar, el Secretario de Defensa de los EE. UU., D. Rumsfeld, afirma “(...) *hoy las redes terroristas tienen relaciones con Estados terroristas que tienen armas de destrucción masiva, químicas y biológicas. Por eso, el peligro es mayor en el siglo XXI (...) De lo que estoy hablando es de seis o siete países que han sido clasificados como terroristas, Irak, Irán, Corea del Norte, Libia, Cuba y Siria (...) países que tiene relaciones con redes terroristas como el Hezbolá libanés, Al Qaeda, Abu Sayyaf, Hamas y otros que no sabemos*”⁴.

³ Brzezinski, Z, B. Scowcroft and R. Murphy, “Differentiated Containment”, *Foreign Affairs*, May-June 1997.

⁴ Diario El Tiempo, Noviembre 20 de 2002, Colombia.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

En los términos constructivistas de Alexander Wendt, la relación de Estados Unidos con este eje no será una relación kantiana de amigos o lockeana de rivales sino que será una relación hobbesiana de enemigos o, aun más aguda, de “hostilidad absoluta” (o sea el no reconocer en el “otro” ningún tipo de legitimidad o capacidad de conciliación). Todo ello deriva en al menos cuatro hechos fundamentales. El primero y más evidente es que Estados Unidos actuará como un estado revisionista bajo el principio “eliminar o ser eliminado”. En esta lógica, la diferencia entre seguridad ofensiva y defensiva se diluye ya que, como expresa la ESN, “la mejor defensa es el ataque”: si lo que se busca es más seguridad los estados pueden anexar territorios o invadir otros estados bajo pretextos defensivos como sucedería con Irak. Segundo, la toma de decisiones no tendrá muy en cuenta las perspectivas futuras posibles sino que se orientará siempre al “peor escenario”. Bajo este esquema, poco importa la jugada del otro actor en dirección cooperativa. Tercero, las capacidades materiales relativas serán de suma importancia. Como afirma A. Wendt, la enemistad le otorga a las capacidades un significado particular, el cual no se deriva ni de sus propiedades intrínsecas ni de la anarquía como tal sino de la estructura del rol, en este caso de enemigos⁵. El enemigo puede provocar daños mayúsculos por medio de estrategias “asimétricas” (terrorismo, disrupciones económicas, etc.). Siguiendo este análisis, la ESN es bien clara al observar que Estados Unidos no dudará en actuar solo para ejercer el derecho a la auto-defensa.

Los hechos ocurridos luego del 11 de septiembre muestran que los Estados Unidos y la Unión Europea no solamente tienen distintas agendas y prioridades sino que presentan distintos enfoques de política exterior. Mientras la UE mira hacia adentro y hacia el Este, Washington gira su mirada desde el Atlántico al Medio Oriente y el Pacífico. Mientras Estados Unidos piensa su política exterior en términos de amenazas, la Unión Europea piensa en términos de desafíos globales, como el cambio climático, la pobreza, la inmigración, la brecha digital y la intervención humanitaria. Mientras la Casa Blanca busca enemigos, Bruselas busca socios. Mientras el Pentágono se preocuparía por los “Estados villanos”, la UE lo haría por los “Estados fracasados”. Pero ¿ello es plenamente así?. Una detallada revisión de la ENS y de diversas declaraciones de funcionarios o voceros de Washington (tanto civiles como militares) muestran una creciente preocupación de la superpotencia por la existencia de “Estados fracasados” y de zonas desprovistas de gobierno y control. En este sentido, parece estar tomando una forma y una lógica que no recibirían mayores críticas de padres del realismo tales como Maquiavelo y Hobbes. La misma sería algo así: la corrupción, la debilidad institucional, el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo son factores que están en condiciones de retroalimentarse. Frente a ello, la presencia de los Estados y sus instituciones es la garantía de romper ese círculo infernal. En palabras del Secretario de Defensa de los EE. UU., D. Rumsfeld, al momento de citar algunas de las prioridades en materia de Seguridad en el Hemisferio Americano: “...discutir o considerar la cuestión de los territorios desocupados de ciertos países, donde algunas

⁵ Wendt, A, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, Vol. 46, No. 2, Spring 1992 y Wendt, A, “Constructing International Politics”, *International Security*, Vol. 20, No. 1 Summer 1995.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

veces los terroristas, los narcotraficantes, los secuestradores y los traficantes de armas buscan refugio”⁶.

Para un neoconservador como Robert Kagan, “*Los europeos se oponen al unilateralismo en parte porque no tienen capacidad para el unilateralismo*”⁷. Serán estas dos próximas décadas las que mostrarán si la UE es un “enano estratégico” o un “niño” en pleno crecimiento. No obstante, tal como nos advierte A. Moravcsik, no se debe descuidar ni desvalorizar el rol estabilizador que la UE tiene en zonas tan críticas como los Balcanes, Europa Central y del Este así como en el proceso de transición política y económica en Rusia⁸. Asimismo, la masiva presencia de fuerzas europeas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) (tanto en los Balcanes como en Afganistán) y su rol decisivo en las ayudas económicas y humanitarias que se desarrollan en los Estados o cuasi-Estados en donde estas OMP se desarrollan, se constituyen en factores que propenden a la estabilidad internacional si bien de una manera menos impactante y visible que el uso directo de la fuerza. La notable capacidad demostrada por la UE en estos temas y campos, la constituyen en un socio estratégico fundamental para la ESN estadounidense.

Hay una primera mención que la ESN hace del Cono Sur de América Latina que es para afirmar que esta región, junto a otras, alberga cientos de terroristas que permanecen ocultos en torno a células organizadas. Más adelante, la ESN analiza las regiones con problemas y comienza por el conflicto entre Israel y Palestina; luego comenta sobre India y Pakistán y, en tercer lugar, aparece el Hemisferio Occidental. Acá, el informe menciona las coaliciones flexibles con aquellos que comparten las prioridades y valores de los EE.UU.- El objetivo de las alianzas es promover “seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza”. El único país que la estrategia menciona de manera separada es Colombia, por obvias razones. El caso colombiano se constituye en el mayor exponente regional de una de las claves de la ESN: los EE.UU. ayudarán de manera activa a los países a desarrollar sus propias capacidades para poder defender su democracia y estabilidad frente al accionar del narcotráfico, el terrorismo de todos los signos y el crimen organizado y en el caso que ello no sea suficiente queda la puerta abierta para intervenciones más directas por parte de la superpotencia. Tal como lo señaláramos a comienzos del presente artículo, la ESN hace referencia a la presencia del terrorismo internacional en diversas regiones del mundo entre las que incluye a Sudamérica. Si bien no entra en mayores detalles, las declaraciones públicas de prominentes figuras civiles y militares de los EE. UU. parecen hacer referencia a Colombia, la Zona Andina y la Triple Frontera.

⁶ Diario El Tiempo, Noviembre 20 de 2002, Colombia.

⁷ Kagan, R, “Power and Weakness”, Policy Review, June/July, Number 113, 2002.

⁸ Moravcsik, A, “The World Is Bipolar After All; Europe’s Notion of a Defense Force to Rival the United States is a Pipe Dream. Its Real Strength Lies in Trade and Peacekeeping”, Newsweek, May 5, 2003.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Dado que la región Sudamericana se caracteriza aun por su sustancial subdesarrollo económico y político, las constantes y destacadas referencias de la ESN a la importancia que los EE. UU. le asigna y la asignará a la implementación de prácticas democráticas, de libre mercado y contrarias a la corrupción deberán ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones en la región. Si bien es altamente probable que tanto las visiones más escépticas (o “nada cambio”) como las más exageradas o lineales sobre esta repotenciación del interés de los EE. UU. en estos temas se vean decepcionadas en la implementación concreta de esta estrategia. De todas formas, la importancia que este Documento Nacional de Seguridad (y aun artículos publicados recientemente en revistas estrechamente ligadas a la visión estratégica estadounidense) le brinda a la democracia, el mercado y la no corrupción como factores estabilizadores frente a enemigos no estatales como el terrorismo internacional y el narcotráfico, hacen que sea altamente probable que “algo cambie”.

El mensaje de la ESN para las otras potencias es claro: no es necesario ni deseable embarcarse en una estrategia de equilibrio. Más y mejores beneficios pueden obtenerse aceptando la supremacía de Estados Unidos que desafiándola. Estados Unidos puede proveer paz y estabilidad bajo la lógica “cooperen y cooperaremos”.

Los debates post guerra fría y post 11-9 en la toma de decisiones y en la Teoría de las Relaciones Internacionales: buscando las nuevas certezas

Como afirma George W. Bush, en la presentación de la ESN, la causa de los Estados Unidos va más allá de la defensa del país. Los Estados Unidos encarnan, según el informe, el triunfo de la idea liberal frente a posiciones utópicas basadas en clases sociales razas o religiones. En este sentido, luego del fin de la Guerra Fría en 1989 y de la fragmentación de la URSS en 1991 diversos teóricos de las Relaciones Internacionales, han reconocido sin dudar la importancia central que adquieren los sucesos políticos, económicos e ideológicos al interior de los EE.UU. para poder comprender cuál será la evolución del sistema internacional durante las próximas décadas. Aún visiones realistas estructurales como las de K. Waltz, tradicionalmente escépticas con respecto a la influencia de los factores domésticos en la conducta de las grandes potencias han terminado aceptando la necesidad de otorgar un peso determinante a esta variable (Waltz 1991, 1993 y 2000)⁹.

En esta misma línea de razonamiento, puede afirmarse que es altamente probable que -frente a la escasa posibilidad de que, por factores que desarrollaremos más adelante, se articulen alianzas interestatales que en el corto, mediano e inclusive largo plazo tiendan a equilibrar el poder estratégico-militar de los EE. UU.-, sea necesario prestar más atención a los balances de poder que, al interior de los Estados

⁹ Waltz, K. “The New World Order”, *Millennium: Journal of International Studies*, 1993, Vol. 22, No. 2, Waltz, K.: “The Emerging Structure of International Politics” *International Security*, Vol.18, No.2 Fall 1993 y Waltz, K, “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, Vol. 25, No. 1, Summer 2000.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Unidos, se produzcan entre las visiones más unilateralistas y más multilateralistas o entre las más proclives a cruzadas morales y aquellas más apegadas a visiones realistas y pragmáticas del poder.

En este sentido, cabría reflexionar hasta qué punto los ataques terroristas del 11 de Septiembre, el posterior pánico por los casos de ántrax y las permanentes advertencias y alerta terroristas dentro del territorio estadounidense deberían ser analizados desde una perspectiva que -reconociendo el peso central de la situación doméstica- asuma que los sucesos del 2001 marcan un antes y un después de características tan determinantes como lo fueron en el pasado las grandes guerras interestatales o los profundos cambios en las relaciones de poder entre Estados en el ámbito internacional.

Por ello, si por un momento dejamos de lado la tendencia a seguir interpretando el mundo en términos westfalianos -esto es, focalizando la atención en los Estados soberanos y sus relaciones de poder-, y orientamos nuestras miradas hacia los denominados nuevos actores transnacionales o no estatales -entre los que se destacan los flujos de capitales financieros, el terrorismo internacional y el crimen organizado-, la ecuación y las conclusiones de ella derivadas tenderán, seguramente, a complicarse.

Un factor adicional a tomar en consideración en el plano interestatal o más bien supranacional, es la existencia de la Unión Europea (UE), un verdadero gigante económico -comercial y financiero-, con un PBI sumado superior al de los EE.UU., con moneda única, políticas arancelarias y para-arancelarias comunes y representación unificada en ámbitos claves como la Organización Mundial de Comercio (OMC). El "enanismo" o "pubertad" de esta Unión a nivel de capacidades estratégico-militares (según el abordaje teórico más optimista o escéptico que se consulte) no invalidan el hecho que la actual unipolaridad en el plano de la "alta política" convive con una potencia económica de las dimensiones de la UE.

Un elemento trascendente que surge al comparar la "República Imperial" estadounidense con los imperios del pasado, es el grado inédito de institucionalización existente en las Relaciones Internacionales. Con ello, nos referimos al entramado de regímenes e instituciones internacionales que se han venido desarrollando durante el siglo XX y, en especial, a partir de la arquitectura de Bretton Woods, en 1944. Durante las más de cuatro décadas de Guerra Fría y la década del '90, esta tendencia se ha ido reforzando y multiplicando, tal como lo demuestra la consolidación y profundización del proceso de integración europea, la creación del denominado Grupo de los 7 (que nuclea a los países democráticos más desarrollados y que centra su actividad tanto en temas financieros y comerciales como de seguridad), la constitución del NAFTA, la formación de la OMC, etc. Y aunque al comparar este entramado de instituciones y regímenes con lo deseable o esperable, puede concluirse que, en que muchos casos, éstos resultan insuficientes y parciales, no debe dejar de reconocerse que los mismos representan un salto abismal (tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo) con respecto a los ordenamientos internacionales anteriores.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Del mismo modo, el debate que se desarrolla y se desarrollará durante las próximas dos décadas al interior de los EE.UU., entre los sectores más unilateralistas y los más proclives a posiciones multilaterales, tendrá un peso decisivo en la consolidación y expansión del mencionado entramado o en su debilitamiento. Tal como señala, J. Ikenberry, el orden hegemónico que los EE.UU. han desarrollado a partir de la segunda posguerra mundial y que -según este mismo autor- se extiende más allá del fin de la Guerra Fría, se caracteriza por una *Grand Strategy* sumamente sofisticada y con visión de largo plazo. Esta estrategia consistiría en complementar el poder de la superpotencia con un aliento activo al desarrollo de regímenes e instituciones internacionales que brindarían mayores grados de estabilidad al sistema internacional y que le permitieran a los otros Estados partícipes de este Orden Liberal percibir las ventajas de preservar dicho ordenamiento¹⁰.

En la visión de Ikenberry, la estrategia posterior a la segunda guerra mundial de los EE.UU. se basó en un *trade off* entre resignar márgenes de maniobra en el corto plazo, y consolidar su poder e influencia en el largo plazo, estrategia que para este destacado exponente de la corriente liberal estructural de la Teoría de las Relaciones Internacionales no sólo no ha perdido actualidad desde 1989, sino que debe ser preservada y profundizada, en tanto la hegemonía benigna de los Estados Unidos actúa como un fuerte disuasor frente a los intentos de alianzas interestatales que busquen activar los tradicionales mecanismos de equilibrio de poder que han operado cíclicamente en las Relaciones Internacionales.

Estos argumentos tienen una fuerte relación con uno de los debates más importantes que se han venido dando a lo largo de los años '90, y con especial fuerza a partir del ascenso de la administración Bush, en el primer tramo del nuevo siglo.

Se trata del debate que plantea hasta qué punto este compromiso con la estrategia multilateralista y a largo plazo llevada a cabo por los EE.UU. desde 1945 se está viendo debilitada. En este sentido, han sido decisivos los rechazos o cuestionamientos manifestados durante la década pasada por el Senado republicano -e inclusive por sectores demócratas- a ciertos acuerdos internacionales en materia comercial, de medio ambiente, judiciales y de control de armas, así como también la potenciación de la retórica unilateralista de los últimos dos años. Durante el primer tramo de su gestión, la administración Bush dio pasos decididos hacia el rechazo de acuerdos o tratados internacionales y reforzó ciertas tendencias proteccionistas de la economía de los EE.UU.

¿Marcan estas decisiones una tendencia estructural y, por ende, el principio del fin del "Orden liberal"? Tal como intentaremos explicar, la respuesta a este interrogante sería "No necesariamente".

¹⁰ Ikenberry, J., "Institutions, Strategy, Restraint and the Persistence of American Postwar Order", *International Security*, Winter 1998-99, y Ikenberry J., "New Grand Strategy Uses Lofty and Material Desires", *The Angeles Times*, July 12, 1998.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Hacia la convergencia de los que asumen el cambio?

Como punto de partida, cabría complejizar y desagregar bastante más el tradicional debate entre unilateralistas y multilateralistas, dada la posible existencia de una subdivisión -mucho más importante luego de los hechos del 11 de septiembre- entre quienes asumen la necesidad de nuevos paradigmas e instrumentos para encarar un sistema internacional que parece estar alejándose -en algunos casos, aceleradamente- de los tradicionales códigos y lógicas del período Estado-céntrico westfaliano y quienes se inclinan por desconocer la existencia de cambios cualitativos en el sistema internacional.

Si esta subdivisión es válida, como creemos que lo es, será posible observar que tanto dentro de las corrientes unilateralistas como dentro de las multilateralistas existentes en los EE.UU., hay sectores que aceptan o rechazan los cambios cualitativos antes mencionados y la necesidad de readaptar las estrategias y las políticas a esta realidad.

Asimismo, si -como trataremos demostrar- ya desde antes del 11 de septiembre de 2001 (e inclusive de la caída del Muro de Berlín) el sistema internacional es testigo de una "Larga Transición" que representa cambios cualitativos con respecto al período westfaliano, será posible detectar la viabilidad de diálogo y aún de ciertas estrategias en común entre los unilateralistas y los multilateralistas, postwestfalianos. Todos ellos, más allá de sus diferencias y énfasis, asumen que el escenario internacional presente y futuro requiere de visiones y políticas sustancialmente distintas a las del pasado. Las tradicionales políticas de equilibrio de poder (basadas en un cálculo casi físico de las capacidades) dan lugar a lo que S. Walt denomina balance de amenaza en donde las percepciones de los actores y factores subjetivos influyen igual o aun más que la cruda distribución de las capacidades al momento de identificar a los rivales o enemigos¹¹.

En términos del autor realista S. Van Evera, al analizar los escenarios de seguridad internacional, se debe prestar particular atención a la relación existente entre las ventajas o desventajas que, en cada momento histórico, presentan las posturas ofensivas o defensivas del poder militar. La modificación de este equilibrio depende de mutaciones en las capacidades materiales, pero también -y en especial- de las percepciones de los actores¹².

En esta visión, cuando la agresión y la conquista son costosas, producen desaliento o tienden a fracasar y, por ende, se debilitan las tendencias hacia las guerras preventivas. Por el contrario, cuando las lógicas ofensivas corren con ventaja materiales,

¹¹ Walt, S, "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies", *International Security*, Vol.22, No. 4, Spring 1999, y Walt, S, "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, Spring 1998.

¹² Van Evera, S, "Offense, Defense and the Causes of War", *International Security*, Vol. 22, No. 4, Spring 1998.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

tecnológicas, de alianzas, geográficas, etc., o se percibe que así es, los actores son más sensibles a las ganancias relativas y más reacios a la cooperación y al mantenimiento de alianzas duraderas.

Van Evera advierte que las Relaciones Internacionales deben prestar una mayor atención a los análisis multicausales, incluyendo el plano de las percepciones, dado que éstas pueden ser más fácilmente manipuladas que los aspectos vinculados al plano material. Afirmar también que es en este plano de las percepciones en donde se concentran temas tan importantes para la historia y el futuro de los conflictos como los errores de interpretación de la realidad -por la información parcial o distorsionada sobre uno mismo y el rival, los excesos de pesimismo u optimismo, de fortaleza o vulnerabilidad- y la capacidad de los Estados de auto-infringirse daños por sus apreciaciones y políticas erradas.

Análisis como los de Waltz o Van Evera, otorgan a la disciplina nuevos instrumentos para hacer referencia a situaciones tan concretas como que la mayor amenaza a la seguridad nacional de los EE.UU. puede no provenir de la segunda potencia nuclear del mundo (Rusia), sino de organizaciones terroristas potencialmente provistas de armas de destrucción masiva o que utilizan aviones comerciales o barcos como verdaderos misiles guiados. A una visión clásica de las Relaciones Internacionales le costaría concebir que una red integrada por unos pocos miles de terroristas, financiada con fondos infinitamente menores a los del presupuesto de Defensa de los EE.UU., pudiera atacar de manera contundente a las capitales económica y política estadounidenses, tal como ocurrió en Septiembre de 2001.

Esta realidad ha reducido el deber de abundar en detalles sobre la necesidad de visiones que asuman los cambios cualitativos ocurridos. Esta misma realidad lleva a una inevitable crisis o, al menos, al replanteo de estrategias tradicionales como las de disuasión y equilibrio de poder. En efecto, ¿cómo se activan los mecanismos que hacen creíble una disuasión -esto es, la existencia de una capacidad de retaliación real y efectiva- cuando el rival no es un Estado provisto de territorio, población y capacidades materiales físicamente identificables, sino que se trata de redes que -si bien pueden tener contactos y alianzas tácticas o estratégicas con algunos Estados- carecen de las propiedades básicas del tradicional actor estatal? ¿Qué rol le cabe a la diplomacia, la negociación y a los juegos de ganancias absolutas o relativas tan comunes en las relaciones interestatales?

Adicionalmente, en muchos casos se tiende a confundir el concepto de disuasión. Este término, que ha pasado a ser tema de debate aún en sectores no vinculados a la Defensa y la Seguridad desde la publicación de la mencionada Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los EE.UU., suele ser visto por algunos analistas como una actitud básicamente defensiva o reactiva. En realidad, la disuasión tiene desde su origen conceptual un fuerte contenido de capacidad ofensiva y aun de uso preventivo de la fuerza.

Por lo tanto, si estos recientes descubridores y defensores de la disuasión asumieran este principio básico de manual de estrategia militar, sería factible encontrar

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

un terreno de mayor moderación para analizar cuestiones tales como el renovado interés por los ataques preventivos.

Esta disquisición sobre la disuasión, así como las preguntas antes formuladas, no son nuevas en el campo de la seguridad y las Relaciones Internacionales, dado que, al menos desde fines de la década del '80, se viene hablando de nuevas amenazas, de amenazas asimétricas, de la privatización de la violencia, del ascenso de lógicas neomedievales y de lógicas de red por sobre las de jerarquía, entre otros temas.

Lo que sí es nuevo es su cruda puesta en el centro de la atención pública a partir del 11/9. Tal vez, si asumiéramos que estos eventos son al campo de la Seguridad y la Defensa lo que los flujos de capitales fueron a partir de los años '70 y '80 a la economía estado-céntrica, podremos entender lo acaecido en Septiembre de 2001 dentro de la larga transición a la que ya hemos hecho referencia, entre un mundo westfaliano y un mundo que aún carece de nombre pero que tiende a influir –y de modo creciente- en nuestra vida cotidiana y las de los actores estatales.

Con ello ¿decimos que por lo tanto estas lógicas unilateralistas y multilateralistas postwestfalianas están llamadas a converger y que no representan ningún desafío teórico y a nivel de toma de decisiones?. No, en todo caso advertimos que el debate que algunos plantean dista de resultar tan simple y que no necesariamente la estabilidad del sistema internacional y los avances morales en la Sociedad Internacional se darán de la mano de visiones multilateralistas que no asumen plenamente la existencia de esta Transición Larga y que por ende tienden a ver la realidad y a los necesarios instrumentos para operar sobre ella desde una perspectiva de “estatus quo”. Estos multilateralistas westfalianos en los hechos pueden tener efectos tan disruptivos para la estabilidad internacional como sus pares unilateralistas. En ambos, lo que impera es un desconocimiento o negación de los profundos cambios cualitativos (y no meramente cuantitativos o de distribución de capacidades entre los Estados) que están operando desde hace al menos tres décadas en el sistema internacional y con particular fuerza luego del fin de la Guerra Fría y los hechos del 11 de Septiembre.

El ascenso y aceleración de los cambios cualitativos dentro de la denominada Transición Larga así como el significativo cambio cuantitativo que represente la unipolaridad de una República Imperial como los EE.UU. (dotada de un régimen político democrático y ligados por fuertes lazos de seguridad, económicos y políticos a los países de la Unión Europea y Japón), tiene entre algunas de sus implicancias una progresiva erosión del marco jurídico-normativo propio del periodo estado-céntrico westfaliano con su énfasis en la soberanía del actor Estado. Si bien algunos rasgos de ello se pueden ver desde la misma post II Guerra Mundial y con particular fuerza en la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la posterior UE, es evidente que recién a partir del fin de la Guerra Fría y, más aún, los hechos del Septiembre 2001 esta tendencia se ha visto acentuada. Los Tribunales especiales creados en la década de los '90 por las Naciones Unidas por los hechos en Bosnia y Ruanda y la reciente conformación de la Corte Penal Internacional (CPI) son ejemplos en el primer sentido, en tanto que el contenido de la ESN de los EE.UU. parece ser una guía de lo que cabe esperar con respecto a lo segundo. Como hemos desarrollado previamente, estas

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

tendencias multilateralistas y unilateralistas, en caso que partan de reconocer los cambios cualitativos y los elementos básicos de la Transición Larga, podrían complementarse y lograr algunos mínimos denominadores comunes.

Entre los aspectos más significativos de estos cambios, no desprovistos de resistencia por parte de sectores que uno podría definir como representantes de las alas progresistas y conservadora-nacionalistas del paradigma westfaliano y estado-céntrico, figura la idea que existen Estados que por su tipo de régimen y conducta internacional no son legítimos. Las persistentes referencias a partir de los '90 a la presencia de "Estados villanos" son un reflejo en este sentido. La propia idea de institucionalizar la idea de crímenes contra la humanidad y sacarlo de la jurisdicción territorial-legal en donde se cometieron es otro paso en la misma dirección. Asimismo, en la declarada guerra al terrorismo internacional la ESN no solo coloca a esta amenaza transnacional como el principal enemigo de los EE.UU. y sus aliados durante las próximas dos décadas sino que también destaca el peligro a la seguridad que representan los posibles vínculos del terrorismo internacional con Estados agresivos y que desarrollar armas de destrucción masiva. Para ello, documentos rectores como la ESN del 2002 deje abierto el espacio para el uso de todo tipo de acciones (militares, económicas y diplomáticas) tanto sean unilaterales como multilaterales contra el terrorismo y sus eventuales socios estatales. Con ello se ratifica una de las ideas fuerza presente en este trascendental documento, las soberanías nacionales y las estructuras normativas derivadas del derecho internacional westfaliano no podrán servir de refugio frente a las acciones de los EE.UU. y sus aliados.

J. L. Gaddis llega a detectar en la nueva ESN el documento de este tipo más importante desde el desarrollado por G. Kennan en 1946 para orientar la estrategia de contención a la URSS y caracterizado por un fuerte contenido wilsoniano de extensión activa y concreta de la democracia, el mercado y los derechos humanos¹³. Un agregado que se podría realizar a esta especializada opinión, es que la misma histórica e influyente corriente de pensamiento neoconservadora de las Relaciones Internacionales existente en los EE.UU. (con su maduración y puesta en el centro de la escena durante las dos presidencias de R. Reagan y revitalizada ahora de la mano de la administración de G.W. Bush) tienen importantes puntos de solapamiento o superposición con el interés con estos tres tradicionales temas de agenda de la visión neo-wilsonian liberal. No obstante, tal vez la diferencia más importante entre ambas, y de por sí relevante, sea una mayor desconfianza del pensamiento neoconservador hacia las prácticas multilaterales y como las mismas pueden aletargar o dificultar la ejecución de políticas por parte de Washington. Tal vez, la conformación de un escenario unipolar luego del fin de la Guerra Fría y el notable dinamismo que presentó la economía de los EE.UU. en los '90 (burbuja financiera incluida), sean motivos más que válidos para el reforzamiento de estas dos ideas tradicionales caracterizadas por la idea rectora de los EE.UU. como una potencia cualitativamente diferente a las del pasado y dotada de una misión moral que cumplir.

¹³ Gaddis, J. L., "A Grand Strategy of Transformation", Foreign Policy, Nov-Dec 2002.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

La propia transición larga y, dentro de ella, los hechos del 11/9 hará que los sectores unilateralistas más lúcidos y pragmáticos tiendan a converger en temas sustanciales con los multilateralistas postwestaflianos. De acá podría surgir un nuevo consenso (si bien con los inevitables matices) que readapte al ordenamiento internacional a las nuevas realidades, tanto en el campo de la seguridad (el terrorismo catastrófico, el fenómeno de los "Estados fracasados" y la proliferación de tecnología hacia actores no estatales), la ecología (el efecto del cambio del clima sobre las personas y recursos naturales) y la economía (los flujos de capitales transnacionales y las innovaciones genéticas).

Si asumimos, como lo advierte J. Nye, que cuestiones como el terrorismo internacional y la globalización financiera requieren de respuestas caracterizadas por un salto cualitativo en la cooperación y coordinación entre los Estados y en donde la información y su adecuado procesamiento adquieren una importancia aun mayor que en el pasado, los multilateralistas postwestfalios parecen constituirse en la corriente teórica y de toma de decisiones que mejor interpretaría el sistema internacional presente y aun en el mediano y largo plazo. Ello lleva a Nye a proponer a mediados de la década pasada la necesidad de darle una importancia central a la información, en otras palabras el asumir que estamos adentrándonos aceleradamente en una era de la información. Para este destacado académico y ex funcionario en el campo de la Inteligencia Nacional de la administración Clinton, esta nueva era tiene su contraparte en el sector de la Seguridad dado que la conformación de coaliciones de información real y a tiempo entre Estados aliados se constituye en la mejor forma de hacer frente a las amenazas asimétricas o no convencionales que a su vez suelen estar ligadas entre sí (el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la depredación ecológica, la proliferación de tecnología de uso dual, etc.)¹⁴.

En esta nueva era, un gran aporte a una coalición internacional no necesariamente reposa en la cantidad de hombres o tanques que se mandan a una batalla sino en la calidad de la información que se adquiere, procesa y envía a sus aliados. En este sentido, luego del 11/9 ha tomado una mayor fuerza las referencias a la importancia clave que adquiere la información frente a amenazas como el terrorismo internacional. Tal vez pese a la tangible realidad del rol central de este tipo de lógicas para enfrentar las amenazas y riesgos antes mencionados, la convivencia de este fenómeno con la existencia de una Pax Americana (consolidada luego del derrumbe de la URSS, de la crisis de paradigmas ideológicos alternativos a la democracia y el mercado y al milagro económico que registraron los EE.UU. en la década pasada) coloca al tema del unilateralismo como un hecho o una potencialidad real. Tal vez lo que más cuesta asumir, dada la inercia histórica e ideológica de más de tres siglos de "Estadocentrismo", sea que muchos de los atributos de la actual unipolaridad estadounidense son más un reflejo de la posición de esta superpotencia dentro de la tradicional estructura de poder interestatal (con su combinación de poder militar,

¹⁴ Nye, J, "Limits of American Power", *Political Science Quarterly*, Vol. 117, No. 4, Winter 2002-2003.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

económico, geográfico y demográfico) que del escenario postwestfaliano a la que los lleva la denominada Transición Larga.

Al momento de revisar los antecedentes existentes en los EE.UU. con respecto a la forma de prevenir ataques terroristas catastróficos como los del 11-9, J. Nye subraya que la Comisión bipartidaria Hart-Rudman sobre la Seguridad Nacional advirtió acerca de la posibilidad de atentados terroristas masivos en suelo de los EE.UU. al tiempo que destacó la falta de preparación para hacer frente a esta amenaza¹⁵. Su versión final fue dada a conocer en Marzo del 2001 y no generó mucho interés entre los especialistas y formadores de políticas. En 1994, como Chairman del National Intelligence Council, el mismo advirtió sobre la existencia de nuevos mesianismos terroristas y su interacción con cambios e innovaciones tecnológicas que tienden a generar un poder que antes era solo privativo de algunos Estados. Se han tratado con ligereza todas estas conclusiones y advertencias. ¿Cuál es la razón?. Para J. Nye entre los motivos a resaltar se destacan:

- 1) El post '89 hizo sentir a los EE.UU. que era invencible e invulnerable, dado que ningún Estado o grupos de Estados lo podían balancear. Se hablaba de “sistema unipolar”, “hegemonía benigna” y “nuevo unilateralismo”.
- 2) El número de atentados terroristas en los '90 se redujo con respecto a los '80.
- 3) Los triunfos en la Guerra del Golfo y en los Balcanes.
- 4) El menor interés en temas internacionales en los EE.UU.
- 5) La resistencia a creer que el terrorismo era una amenaza real, a pesar del ataque al WTC en 1993 y en Oklahoma en 1995.
- 6) Algo se avanzó entre 1995 y 2000, pero no fue suficiente.
- 7) El presupuesto antiterrorista creció un 50% entre 1996 y principios del 2001.
- 8) Los fondos destinados a la prevención pasaron de 0 a 1,5 billones en el 2000.

En un medular documento elaborado en 1999 por *The Royal United Service Institute for Defence Studies*, se evaluaba que en la visión del Departamento de Estado de los EE.UU. la nueva tendencia de terrorismo internacional había estado mutando a lo largo de estos años, tanto en lo que respecta a la forma de atacar como a los blancos seleccionados¹⁶. A partir de ese momento, sería más usual el denominado “terrorismo espasmódico”, tanto sea de grupos o de individuos. Se trata de ataques esporádicos,

¹⁵ Nye, J, “Government’s Challenge: Getting Serious About Terrorism” en J. F. Hoge Jr. and G. Rose (Edit), How Did This Happen? Terrorism and the New War, Council on Foreign Relations, 2001.

¹⁶ Robinson, T, The New Breed – The 21st Century Terrorist, Newsbrief, The Royal United Service Institute for Defence Studies, July 1999.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

con énfasis en lograr masivas cantidades de bajas, sin necesidad de grandes organizaciones nacionales y con demandas políticas poco definidas para el observador.

Agregaba que si bien el número de ataques terroristas se han reducido con respecto a los '70, en los '90 existe en disposición una mayor cantidad de explosivos y armas. Al mismo tiempo que las mismas tienden mayor poder explosivo y de destrucción que en el pasado. En 1998 hubo 741 muertos y 5900 heridos por ataques terroristas. Por lo tanto, la tendencia es a menos número de atentados y mayor cantidad de víctimas.

Estas actividades terroristas son de naturaleza transnacional, y suelen tener ciertos lazos o interacción entre si. Se trata básicamente de individuos o grupos ligados a actividades extremistas en el campo de la religión, las etnias, anarquismo y el milenarismo. Su reducido tamaño, los hace poco sujetos a la infiltración. Al mismo tiempo, sus difusas demandas políticas complejizan eventuales negociaciones. Este nuevo terrorismo tendrá gran capacidad de lograr sustanciales grados de miedo en las sociedades.

Detectaba asimismo, un creciente peso de cuestiones económicas y comerciales en la actividad de algunos grupos extremistas. Esto se hacía evidente en América Latina, en especial en países como Colombia y Perú así como en otras regiones como es el caso de Rusia. Todo ello en interacción con actividades ligadas al narcotráfico.

Con respecto al uso de armas no convencionales por parte de terroristas, advertía, que su uso y adecuada utilización distaba de ser una tarea sencilla. Por lo tanto, al menos por el momento, el principal riesgo era que algunos de estos grupos terroristas adquiriera alguna arma de destrucción masiva de los arsenales de los Estados. No obstante, pese a la necesidad de tener en cuenta la posibilidad del terrorismo no convencional, el terrorismo seguiría utilizando explosivos y armas livianas. Mientras tanto, irán creciente lentamente el terrorismo informático y atentados con armas no convencionales.

Uno de los temas claves para analizar el debate en el campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales y con ello intentar interpretar el mundo ha sido históricamente la cuestión de las polaridades en el sistema internacional. En otras palabras, si se trataba de un sistema en donde imperaban una, dos o múltiples potencias relevantes. Desde la fundadora obra de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso, esta cuestión ha sido motivo de debate y diferentes interpretaciones. El periodo posterior al fin de la Guerra Fría no fue la excepción en este sentido.

A pocos meses de la caída del Muro de Berlín autores neconservadores como Ch. Krauthammer hacían referencia a la existencia de un momento unipolar¹⁷. El siempre influyente K. Waltz, padre fundador del realismo estructural, comenzó también a hablar de un inesperado (por las razones que desarrollaremos posteriormente) momento

¹⁷ Krauthammer, Ch. "The Unipolar Moment Revisited", The National Interest, No. 70, Winter 2002/2003.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

unipolar en transición hacia un escenario multipolar y desde la misma corriente, teóricos como C. Layne se referían al escenario post '89 como la Ilusión Unipolar¹⁸.

Aun S. Huntington, que a comienzos de la década de los '90 se inclina por focalizar su atención en los aspectos culturales y civilizatorios del nuevo contexto internacional más que en las polaridades estatales, nos brinda un nuevo término: el unimultipolarismo¹⁹. Con ello, Huntington transmite la necesidad de reconocer la ambivalencia entre el poder incontrastable de los EE.UU. y no obstante ello la imposibilidad de esta única superpotencia de afrontar de manera solitaria o unilateral todos los temas relevantes de la agenda internacional. Todo ello, en un contexto caracterizado por el lento ascenso de potencias regionales, la naturaleza en gran medida benigna del poder americano (lo cual retrasa la conformación de alianzas que busquen equilibrar su poder) y el mayor peso e influencia de las variables culturales al momento de explicar las presentes y futuras alianzas.

En el caso de realistas ofensivos como J. Maersheimer, los '90 comienzan con una alarmante advertencia sobre un regreso al pasado o sea el ingreso del mundo post Guerra Fría en un tenso y potencialmente belicoso escenario multipolar como los existentes en 1914 y 1939. Tal como sucederá con muchos otros casos, este polémico autor ira variando su postura hacia un mayor énfasis en el rol predominante de los EE.UU. y la necesidad y capacidad que esta única superpotencia desarrolle estrategias de *offshore balancing* como las efectuadas por el Reino Unido durante su periodo de apogeo²⁰. En el caso de las corrientes institucionalistas-liberales, tal como es el caso de J. Nye, se resisten a hablar de un mundo uni o multipolar y en su lugar prefieren hablar de la presencia de tres niveles: 1) en el plano estratégico militar, la existencia de una unipolaridad estadounidense 2) en el plano económico-financiero-comercial, un multipolarismo compartido por los EE.UU., Japón y la Unión Europea 3) un plano de actores transnacionales (legales e ilegales) en donde no impera el control absoluto de los Estados. Un claro exponente de la denominada corriente liberal estructural, J. Ikenberry, prefiere combinar su reconocimiento de una unipolaridad (no necesariamente breve o a mediano plazo) con el de una hegemonía (con su combinación de atributos militares, económicos y de cooptación ideológica-cultural) incontestable de los EE.UU.

Un realista como Wohlforth realiza una descripción de la realidad presente y futura con grandes puntos de contacto con Ikenberry, pese a la raíz liberal de este último²¹. En este caso, no solo se destaca la existencia de unipolaridad y hegemonía sino que también se postula la necesidad de políticas en todos los planos que tiendan a preservar esta situación en el largo plazo dada las ventajas que brinda a la seguridad y prosperidad de los EE.UU. y la mayor estabilidad que le brinda al sistema internacional.

¹⁸ Layne, C, "The Unipolar Illusion: Why New Great Power Will Rise", International Security, Vol. 17, Spring 1993.

¹⁹ Huntington, S, "The Lonely Superpower", Foreign Affairs, Mar/Apr 1999.

²⁰ Mearsheimer, J, The Tragedy of Great Power Politics, WW Norton & Company, New York, 2001.

²¹ Wohlforth, W. "The Stability of a Unipolar World", International Security, Vol. 24, No. 1, Summer 1999.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Para ello afirman, se debe llevar a cabo una adecuada combinación de elementos unilaterales pero siempre preservando un importante espacio para la coordinación y cooperación multilateral. En lo que a ello respecta, no se encuentran diferencias radicales con la posición de convencidos multilateralistas como J. Ikenberry.

Uno de los desafíos teóricos y a nivel del desarrollo de políticas es el comprender hasta que punto la puesta en el centro de la escena del terrorismo internacional y sus potenciales aliados (los denominados “Estados villanos” con sus regímenes políticos no democráticos, respaldo al terrorismo y desarrollo de armas no convencionales, pero también caracterizados por carecer de las capacidades militares, demográficas y económicas para aspirar a ser actores centrales de la estructura de poder internacional) implica el fin o la atenuación sustancial de las tradicionales disputa de poder entre los Estados y eventuales escenarios de rivalidad geopolítica como en el pasado. En otras palabras, ¿a partir de ahora los principales actores estatales del sistema internacional se verán compelidos a cooperar más estrechamente entre si frente a la amenaza común del terrorismo y la necesidad de darle una mayor previsibilidad y estabilidad a la tan mentada globalización económica? ¿O por el contrario, estos dos desafíos no hacen más que enmascarar o cubrir el ascenso de un nuevo ciclo de rivalidad y competencia interestatal entre los EE.UU. y una o más potencias que aspiran a escalar en la estructura de poder (básicamente la no democrática, demográficamente imponente y nuclearmente dotada China)?. La respuesta por nosotros propuesta evita caer en algunos de estos dos extremos, si bien tiende a acercarse más al primer interrogante. Para ello nos basamos en reconocer que la amenaza representada por el terrorismo internacional dotado de estrategias asimétricas y, a futuro, armas de destrucción masiva representan un peligro claro y presente. Más aun si como parece, algunos de sus principales mentores parecen haber detectado (certeramente) importantes grados de sensibilidad (para no hablar de vulnerabilidad) en la globalizada e interdependiente economía internacional. A modo de ejemplo, cabría que recordar que los atentados del 11-9 más allá de su espectacularidad se limitaron al uso de tres aviones comerciales como vectores misilísticos y no el uso de armas químicas, biológicas o nucleares. Pese a no ser un ataque catastrófico de este tipo, derivó en el cierre de la Bolsa de New York por una semana, la necesidad de que la Reserva Federal redujera rápida y sucesivamente la tasa de interés de referencia, provocó un debilitamiento del ya débil crecimiento de la economía de los EE.UU. e internacional, impactó en la relación cambiaria entre el dólar, euro y yen; provocó o aceleró la quiebra de numerosas empresas del sector aeronáutico y de seguros (provocando centenares de miles de despidos), activó un aumento de cerca de 50 mil millones de dólares en los gastos de Defensa de los EE.UU. y profundizó el déficit del déficit fiscal de este país (si bien con responsabilidad compartida con el recorte impositivo del 2001).

Todo ello, sin contar el traumático efecto sobre la psicología colectiva del ciudadano promedio de la principal superpotencia, la realización de los cambios en la burocracia federal de mayor magnitud desde el comienzo de la Guerra Fría (incluyendo la creación de la Secretaria destinada a la *Homeland Security* y del Comando Norte de las Fuerzas Armadas), la alteración en el equilibrio entre libertad y seguridad y derechos y garantías del ciudadano de este país, etc. Todo ello, derivado por el uso no convencional de tres aviones de pasajeros!. De más está decir que cabría esperar si

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

durante las próximas dos décadas de produjera al menos un ataque masivo con armas químicas, biológicas o nucleares. En este mismo sentido, es altamente probable que parte sustancial de estos cambios psicológicos, políticos, burocráticos, legales, etc., tiendan a reducir una posibilidad de este tipo o al menos a dotar las autoridades de instrumentos para afrontar sus consecuencias de manera menos traumática de lo que podría ser.

La coexistencia entre el “balance de amenaza” y el “balance de poder”: el rol de Rusia y China en la nueva agenda (guerra al terrorismo) y en la agenda tradicional (competencia interestatal)

Con todo lo previamente mencionado, queda claro nuestro rechazo a las argumentaciones que tienden a ver la guerra al terrorismo como un mero ejercicio de distracción o que enmascara básicamente intereses subalternos. No obstante, tampoco desconocemos que tanto en el ámbito académico como en el de las toma de decisiones de los EE.UU. los ojos están puestos también en un escenario distante al menos 20 años del actual. Es un escenario en donde se asume la posibilidad cierta que China haya dado pasos sustanciales (y aun algunos traumáticos) hacia su desarrollo pleno como potencia económica, política y militar. Es por lo tanto la guerra al terrorismo un periodo de transición que separa la Guerra Fría y la bipolaridad 1945-1989 de una repetición de la misma pero con China en el lugar de la URSS ?. Planteado en términos tan extremos y cíclicos, la respuesta sería no. No obstante también es verdad, que este mix de competencia y cooperación que caracteriza a la relación entre los EE.UU y China tiende a reflejar una realidad en donde coinciden teóricos tan diversos como B. Russett, S. Huntington, P. Kennedy, J. Maersheimer y J. Nye pero también personas ligadas a la definición y-o ejecución de políticas como es el caso del Secretario de Defensa de los EE.UU. D. Rumsfeld, la Consejera Nacional de Seguridad C. Rice y E. Cohen. Todos ellos, como veremos, con palabras más o menos directas asumen a China como el único actor estatal (potenciado por su amplia diáspora en diversos estados asiáticos y aun en occidente) con la masa crítica necesaria para llegar a ser algún día una verdadera superpotencia. Si bien sus indicadores económicos y de desarrollo social y tecnológico están muy distantes del Japón o la UE, también es verdad que China no solo no posee un régimen democrático como estos dos aliados estratégicos de los EE.UU. sino que también su economía (pese a los ya casi 24 años de orientación hacia ciertas prácticas del capitalismo) se mantiene mucho mas cerrada y dirigista que otros países emergentes y, no menos importante, sus vectores misilísticos intercontinentales dotados de cabezas termonucleares seguramente tienen entre sus blancos algunos de los principales centros estratégicos de los EE.UU.

Uno de los casos más impactantes es el de un destacado teórico liberal – neokantiano como es B. Russett. El mismo, en un importante trabajo en donde se analiza el futuro de la OTAN en el escenario de la post Guerra Fría llega a la conclusión que uno de los objetivos estratégicos básicos y a largo plazo de los EE.UU. y de la misma OTAN es lograr crecientes espacios de coordinación y cooperación con Rusia

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

con el objeto de prepararse para una segura aunque lejana necesidad de proceder a la contención y socialización del poder chino²².

En el caso de Huntington, en su ya famosa obra sobre el choque de las civilizaciones se advierte sobre el peso central que los aspectos culturales tendrán en la determinación de los escenarios de competencia y cooperación en el sistema internacional. En este contexto, Huntington destaca la previsible y creciente tensión entre el mundo Occidental con China y el mundo musulmán²³. J. Maersheimer, uno de los más destacados exponentes del denominado realismo ofensivo subraya la necesidad que los EE.UU. procedan a ver la China como un rival estratégico y como una potencia ascendente que debe ser contenida por medio de estrategias de *offshore balancing* o balances de poder regionales tal como los realizados por el Reino Unido en el pasado con el propósito de evitar el ascenso de potencias regionales hegemónicas y con aspiración global²⁴.

En el mismo sentido J Nye argumenta sobre la necesidad de que los EE.UU. combinaran de manera sofisticada y sostenida un mix de elementos de contención y de compromiso²⁵. Para cumplir con lo primero, se requería la articulación de crecientes relaciones económicas, políticas y militares entre los EE.UU. y los vecinos de China tales como el mismo Vietnam comunista, dotar a Taiwán de la capacidad de la autodefensa, preservar y adaptar la presencia militar de los EE.UU. en Japón y Corea del Sur, alentar la reconciliación y la cooperación entre las restantes potencias asiáticas que por razones históricas tienen resquemores entre si (el caso de Japón y Corea del Sur) igual o mayores que los elementos que las hacen ver a China como una amenaza o como un rival. En cuanto a los elementos de compromiso, se destaca el potenciar los procesos de inserción de China el mercado internacional, su lento proceso de apertura política, el alentar el desarrollo mayores grados de intereses económicos cruzados entre China y las potencias Occidentales y su incorporación al entramado de regímenes e instituciones internacionales tales como la OMC. La visión subyacente en este documento, parece ser la de actuar simultáneamente desde visiones de rival estratégico y de socio económico.

En el escenario internacional post 11-9, han tomado fuerza las referencias y las acciones concretas que tienden a demostrar un salto cuantitativo y cualitativo en la cooperación de los EE.UU. con Rusia y China en materia de lucha contra el terrorismo. La máxima jerarquía que la nueva visión de seguridad estadounidense la da a la guerra contra las redes del terrorismo internacional y su nexa con la proliferación de armas no convencionales y "Estados villanos" que respaldan de manera directa o indirecta al terrorismo, posiciona a estas dos grandes potencias regionales dentro de un nuevo y poco esperado patrón de interacción con Washington. Asimismo, tanto China como

²² Russett, B. and A. Stam; "Russia, NATO and the Future of Chinese Relations", Political Science Department, Yale University, 1998.

²³ Huntington, S, "El enfrentamiento de civilizaciones?", Agora, número especial 14-15, 1er semestre 1998

²⁴ op cit, Mearsheimer, J. (2002).

²⁵ Nye, J, "Redefining NATO's Mission in the Information Age", NATO Review, Nro.4. Winter 1999.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Rusia tienen su respectivo interés en potenciar la lucha contra organizaciones armadas que por cuestiones religiosas, étnicas y/o político-económicas llevan a cabo acciones terroristas contra ambos Estados. En el caso de Moscú, la situación en Chechenia se constituye en el más claro exponente en esta materia. Si antes del 11-9 las operaciones militares de Rusia en esta región separatista eran vistas por amplios sectores oficiales y periodísticos de Occidente como algo más cercano a una guerra por la independencia que un escenario de operaciones de la lucha contra el terrorismo internacional, ello ha mutado a una visualización crecientemente cercana a este último escenario.

Siguiendo con el caso del nuevo patrón de relación ruso-estadounidense, cabe recordar que las operaciones militares que los EE.UU. desarrollaron en Afganistán a partir del 2001 tuvieron como bases operativas un conjunto de ex Repúblicas Caucásicas de la ex URSS y todo ello ha derivado en una creciente presencia militar de los EE.UU. en zonas del Mar Caspio y del Cáucaso. Si bien los antecedentes de este proceso se remontan a la década de los '90, por medio de crecientes relaciones políticas, económicas y de Seguridad entre Washington y algunas de estas repúblicas (que buscaban limitar la influencia rusa y maximizar la oportunidad de negocios con empresas occidentales) los hechos del 11-9 han acentuado y acelerado estos procesos²⁶. Frente a ello, el gobierno de V. Putin parece haber optado por una estrategia de negociación y de juego de suma positiva en lugar de intentar ensayar prácticas agresivas en lo diplomático, económico o militar.

Si bien de manera mucho menos pública, las acciones armadas de los grupos separatistas musulmanes en el Oeste de China han comenzado a ser interpretadas en el mismo sentido. Llegado a este punto, cabría concluir que a los efectos prácticos en materia de replanteos en las alianzas y coaliciones internacionales, reasignación de recursos, jerarquización de las agendas, etc., el 11-9 ha tenido, en sus efectos prácticos, el mismo impacto e influencia que una guerra interestatal de primera importancia. Asimismo, si bien muchos de los teóricos citados tienden a relativizar la idea de definir el actual escenario como guerra al terrorismo (dado que en esta lucha el factor militar no parece superar en importancia al de la inteligencia y las fuerzas policiales) también cabe reconocer la paradoja antes mencionada. Por ende, tal vez por primera vez en muchos siglos un conflicto que tiene los efectos propios de una guerra no puede resolverse básicamente por medio del poder militar.

El vínculo estratégico con Rusia y China: más diferencias que semejanzas

Por ende, ¿este mayor acercamiento entre los EE.UU., Rusia y China en materia de lucha contra el terrorismo implica la licuación sustancial de las tensiones geopolíticas a largo plazo entre estos Estados?. Una respuesta taxativa hacia cualquiera de las posibilidades tendería a desconocer los fuertes matices y complejidad del tema. De lo que se puede estar razonablemente seguro es que una respuesta afirmativa se limitaría básicamente a la relación entre Washington y Moscú por las razones que desarrollaremos inmediatamente. No obstante, no parece ser comparable el escenario

²⁶ Mandelbaum, M., "Foreign Policy as Social Work". Foreign Affairs, January/February 1996.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

en lo que respecta a la relación geopolítica y de seguridad a largo plazo entre Washington y Beijín.

Tal como hemos visto previamente, tanto en el ámbito académico, como de influyentes columnistas que abordan temas internacionales y de documentos oficiales como la ESN, China es considerada un rival o un competidor estratégico de primera importancia (vis-à-vis otras potencias regionales). Su fuerte crecimiento económico (con cifras que duplican y triplican el promedio del crecimiento de las potencias Occidentales), su masa demográfica, sus características continentales, la existencia de una extensa diáspora a lo largo de Asia, los antecedentes históricos sobre la fuerza de corrientes nacionalistas y con profunda desconfianza hacia Occidente, la naturaleza autoritaria de su régimen político, la existencia de violaciones sistemáticas de los DD.HH., su economía aun altamente regulada y estatizada, su capacidad termonuclear y de misiles intercontinentales (basados en tierra y en submarinos), sus tensiones militares y diplomáticas con Taiwán, los antecedentes aun relativamente cercanos de su intervención militar (directa e indirecta respectivamente) en las guerras que los EE.UU. enfrentaron en Corea y en Vietnam, las fuertes tensiones sociales, ecológicas y políticas que se esperan en su proceso de reformas, el peso político y económico interno de sus Fuerzas Armadas y su política de transferencia de tecnología bélica no convencional a países rivales de los EE.UU. en Asia y Medio Oriente, son algunos de los factores a tener en cuenta. Por todos ello y tal como ya lo recomendaba el documento elaborado por J. Nye a mediados de los '90, los EE.UU. deberían de llevar a cabo un mix de contención y compromiso con China.

Tal vez, la cooperación contra el enemigo en común que representa el terrorismo islámico no tienda a alterar de manera sustancial esta ecuación. Si en cambio, parece posible asistir a un salto cualitativo en lo que se refiere a la relación entre la potencia unipolar y Rusia. En este sentido, la fuerte influencia del Islam en amplias regiones limítrofes a Rusia y guerras abiertas como es el caso de Chechenia y en menor medida en Georgia colocan a Moscú como un actor indispensable e interesado en la guerra al terrorismo internacional de raíz fundamentalista. Otra variable del campo de la seguridad, pero de fuerte contenido geopolítico es la trascendencia que tendría Rusia en una estrategia amplia de contención a una futura superpotencia China. Como hemos visto, B. Russett no duda en proponer una mayor interacción y cooperación entre la OTAN y Rusia para avanzar en este sentido a lo largo de las próximas dos décadas. Si orientamos nuestra atención a otro conjunto de variables, nos encontraremos con una Rusia que si bien podría ser considerada una "democracia no liberal" no se pueden dejar de reconocer los pasos que se han dado en lo que se refiere a la liberalización política y económica con respecto al régimen soviético colapsado en 1991²⁷. Asimismo, existen pasos concretos de organizaciones occidentales como la OTAN y la UE en buscar mecanismos de cooperación con Rusia. Otro factor interesante a tomar en cuenta, es como a pesar de la abismal superioridad en armamento termonuclear (en este campo la relación es cercana a 70 a 1 o más), biológico y convencional (Moscú es desde los '90 el

²⁷ Russett, B.: Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World, Princeton University Press, 1993.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

principal exportador de armamento hacia China) de Rusia con respecto a China, en los EE.UU. se tiende a focalizar la atención, especialmente en la proyección en el tiempo, en China.

Desde una perspectiva realista de equilibrio de poder, Occidente tendría en Rusia un rival militar formidable con respecto a las actuales y aun futuras capacidades chinas. Pero al parecer, debemos recurrir a lo que S. Walt denomina “balance de amenaza” (y no de poder o capacidades concretas) para entender la razón de esta aparente contradicción. En la visión de Walt, los actores en el sistema internacional no necesariamente focalizan toda su atención en las capacidades materiales sino que se ven sometidos a la influencia de sus percepciones sobre las intenciones, naturaleza e historia del actor en cuestión. En este escenario, la ecuación parece estar consolidando la percepción de China como un rival más que como un socio estratégico a largo plazo.

En lo que respecta a las visiones sobre los replanteos en las alianzas post 11-9 de algunos de los más destacados formadores de políticas de la actual administración de G.W. Bush y la de su antecesor W. Clinton, se destaca lo expresado por el Secretario de Defensa, D. Rumsfeld, al momento de afirmar que “las misiones determinan las coaliciones y no a la inversa” como forma de enfatizar la necesidad de mente abierta y flexibilidad al momento de articular alianzas (muchas de ellas *ad hoc*) en la guerra contra el terrorismo internacional y los Estados ligados a esta amenaza. En este contexto, el funcionario estadounidense no ha dudado en advertir a sus aliados de la OTAN sobre la necesidad que esta organización se readapte a las nuevas amenazas y circunstancias estratégicas si es que quiere evitar caer en la irrelevancia y en una aguda crisis de identidad. En lo que respecta a las tareas a desarrollar por los mismos EE.UU., Rumsfeld, aun antes del 11-9 pero con particular fuerza luego de estos hechos, se ha mostrado partidario de una profunda reforma cualitativa de la estructura de las Fuerzas Armadas de su país. La idea es contar con un poder militar que aproveche al máximo las innovaciones tecnológicas, que esté dotado de flexibilidad y capacidad de reacción para hacer frente a un escenario incierto y con amenazas asimétricas y no convencionales. Un cambio desde la posición mental de cuantificar las capacidades del rival interestatal, a centrar más la atención en el “balance de amenazas” de actores no estatales y que operan en red.

Una verdaderamente nueva cosmovisión de la Seguridad Nacional, que asume las agudas limitaciones que presenten principios tan caros al sector como la disuasión, el balance de poder, la retaliación, la cuantificación de capacidades material-bélicas del rival, etc. ¿ello implica una transformación de las Fuerzas Armadas de los EE.UU. hacia tareas básicamente ligadas a la guerra al terrorismo internacional?. No precisamente. En todo caso el asumir la necesidad de compatibilizar a nivel de doctrinas y capacidades de hacer frente a actores no estatales como las redes del terrorismo internacional con el ataque preventivo, la disuasión y-o la contención contra potencias regionales hostiles. Por último, y no por ello menos importante, en la visión de Rumsfeld la guerra al terrorismo se constituye en un desafío clave para la Seguridad Nacional de los EE.UU. y sus aliados para las próximas dos décadas pero acompañando todo este proceso y esperando en el futuro la existencia de un escenario geopolítico de competencia

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

estratégica-militar entre los EE.UU. y una potencia que si bien no es citada expresamente parece presentar todas las características de China.

Para el ex Secretario de Defensa de los EE.UU. durante la administración Clinton, W.J. Perry, este país tiene masivas fuerzas nucleares y convencionales lo cual le brinda una disuasión muy creíble. No obstante, agrega, los grupos terroristas son menos disuadibles, por ende la disuasión y la prevención pueden fallar²⁸. En este escenario, la inteligencia tiene un rol central así como la cooperación internacional. A su vez, se deben coordinar y readaptar las instituciones internas y mejorar la cooperación externa (especialmente el área de la inteligencia con países como China y Rusia). En cuanto a la estructura de las Fuerzas, se deben priorizar la capacidad de despliegue rápido y de proyección de fuerzas y darle mayor importancia a la tecnología de la información sin que implique descuidar las fuerzas convencionales.

En el caso de E. Cohen, destacado académico y asesor de D. Rumsfeld en materia de temas militares y de Seguridad Nacional, en un artículo publicado en el 2001 resalta la necesidad de una profunda reforma cualitativa en la estructura de Defensa de los EE.UU. y se enumeran muchas de las afirmaciones y presunciones vertidas en los párrafos anteriores al analizar los lineamientos de políticas propuestos por el actual Secretario de Defensa de ese país. Tal vez, el agregado más explícito que formula Cohen es la necesidad de cambiar el foco de atención estratégico-militar desde Europa y en su lugar jerarquizar el escenario asiático y en especial la rivalidad estratégica que encarna y encarnará China. Ello lo lleva a Cohen a asumir la necesidad de que los EE.UU. preparen sus fuerzas militares para las eventuales guerras del futuro, que tendrán, según su visión, a la región asiática como la más probable (cabe recordar que aun durante la Guerra Fría los conflictos en Corea y en Vietnam representaron niveles de violencia nunca vistos en el escenario europeo post 1945). Frente a ello, propone mayores niveles de inversión en las ramas navales y aéreas del poder bélico de los EE.UU. dado que las mismas serían particularmente adecuadas para el escenario asiático²⁹.

Reflexiones finales, mirando al hemisferio occidental

El fin de la guerra fría incrementó las referencias y la preocupación por la existencia de las “nuevas amenazas” o “amenazas asimétricas”, encarnadas por problemáticas tales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas livianas y de tecnología QBN y el crimen organizado. Las políticas de Defensa y de Seguridad Interior de los países del Hemisferio a lo largo de la última década pusieron en evidencia la existencia de heterogéneos esfuerzos –tanto en el tiempo como en los contenidos- en la búsqueda de adaptación a esta nueva o más bien revalorizada y repotenciada agenda.

²⁸ W. J. Perry, “The New Security Mantra. Prevention, Deterrence, Defence” en J. F. Hoge Jr. and G. Rose (Edit), How did This Happen? Terrorism and the New War, Council on Foreign Relations, 2001, USA.

²⁹ op. cit., Cohen, E. (2002).

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

Los procesos antes mencionados también estuvieron caracterizados por la interacción –con espacios de fricción y cooperación- entre los intereses nacionales de cada uno de estos Estados y la agenda de Seguridad Hemisférica que emanaba de los EE.UU., en su condición de superpotencia a escala continental e internacional. El fuerte peso de la agenda económico-comercial en los '90, la difusión de la democracia y una mayor apertura económica –dos tradicionales premisas de la visión neokantiana de la paz internacional- tendieron a debilitar la presencia de un amplio y sistemático debate político y social sobre las cuestiones de Defensa y Seguridad Interior. No obstante, el nuevo siglo dejaría ver de manera más nítida y traumática la necesidad de volver a pensar la realidad en una clave que le diera más espacio al plano de la seguridad doméstica, hemisférica e internacional. En este sentido, se conjugaron la existencia de fuertes turbulencias políticas, sociales y económicas, un fuerte crecimiento de la inseguridad ciudadana–y aun más, de la percepción de inseguridad-, la escalada de situaciones de conflictos históricos como es el caso de Colombia, la violencia social en la Argentina durante el 2001, el desafío por parte de bandas armadas al poder estatal en importantes ciudades del Brasil y la presencia y el accionar de grupos ligados al terrorismo internacional. De ello se puede concluir, que si bien en regiones como Medio Oriente y Asia los riesgos a la estabilidad internacional derivan de la presencia de “Estados fuera de la Ley” o “Villanos” dotados de armas no convencionales y lazos con redes del terrorismo internacional, en América Latina la amenaza parece surgir más bien de “Estados débiles” y de tendencias al desorden y el caos que, a su vez, tienden a potenciar el accionar de las amenazas asimétricas.

¿Será el trágico el 11 de Septiembre del 2001 el que marcará un antes y un después en materia de Seguridad Hemisférica e Internacional?. El tantas veces anunciado “terrorismo catastrófico” o “masivo” hacia su plena aparición en el país rector en materia de seguridad internacional. A partir de ese momento fue madurando más aceleradamente un conjunto de reflexiones que irían dando forma a una verdadera *Grand Strategy* de largo plazo que por su trascendencia algunos comparan con las desarrolladas en el primer tramo de la Guerra Fría. La “Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU.” de Septiembre 2002, las definiciones del Secretario de Defensa de los EE.UU., D. Rumsfeld, en la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas en Octubre 2002 –centradas en el riesgo de las “zonas no gobernadas” y la interacción entre terrorismo, corrupción y el crimen organizado- y la “Estrategia de Nacional para combatir el Terrorismo” publicada por el Departamento de Estado de los EE.UU. en Febrero 2003, son pasos inequívocos en ese sentido.

En términos del Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, se debe reconocer que los medios y actores no militares tienen un rol central en la lucha contra el terrorismo y las nuevas amenazas pero que también el factor militar tiene misiones relevantes que cumplir³⁰. Agrega que es vital asumir que se ha debilitado la división entre la seguridad interna y la externa, que ya no basta con la tradicional división del trabajo entre la seguridad interior y la Defensa externa y que es fundamental el

³⁰ NATO: Speech by the Secretary General at the NATO-Russia Conference on "The Role of the Military in Combating Terrorism", Dec 9, 2002.

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

desarrollo de la cooperación multilateral para hacer frente a amenazas – muchas veces vinculadas entre sí- como los conflictos regionales, el terrorismo, la proliferación de armas QBN, los desastres ambientales, el crimen organizado y los tráficos ilegales. Por ello, a su entender, resulta absurdo que un Estado no use todas sus capacidades para hacer frente a este nuevo escenario estratégico. En este contexto, las fuerzas militares no podrían trabajar adecuadamente sin un marco político-estratégico que guíe su acciona siendo fundamental entrenar adecuadamente a los militares y capacitarlos para facilitar y optimizar su interacción con las agencias civiles dentro del respeto de los derechos y la seguridad de los ciudadanos. Concluye afirmando que cabe tener en cuenta que el uso desproporcionado o inadecuado de la fuerza derivará en algo ineficiente y contraproducente.

La desestabilizadora combinación de “Estados terroristas” o “villanos”, las redes del terrorismo internacional –y sus aliados tácticos o estratégicos a niveles regionales o nacionales- y la proliferación de armas no convencionales pasó a ser el centro de la preocupación de las próximas décadas. En este contexto, la ESN realiza un agudo análisis sobre la interacción y cooperación entre el terrorismo internacional y el crimen organizado así como la necesidad de poner límite a la difusión de “espacios o zonas no gobernadas” y “Estados débiles” que sirven de base a este tipo de actores no estatales. Frente a la naturaleza de estas amenazas, la cooperación bilateral y multilateral en materia de Seguridad, Defensa, flujos financieros y de mercaderías pasa a tener una importancia vital. En este contexto, *the Rule of Law* y la fortaleza del Estado democrático y de sus instituciones adquieren una relevancia estratégica concreta frente a enemigos no estatales que ven en los “Estados débiles” y “democracias no liberales” un terreno fértil para su accionar.

Uno de los objetivos del presente trabajo ha sido proponer la posibilidad y la necesidad de llevar a cabo una articulación –tanto al interior de cada país del hemisferio como entre ellos- de alianzas políticas-sociales y de Seguridad y Defensa y de un accionar político y docente claro y activo que permita explicar la trascendencia y utilidad de esta nueva *Grand Strategy* de los EE.UU., y su carácter de condición estrictamente necesaria para la mejora sostenible del bienestar económico y la estabilidad. Partiendo de la premisa de que su núcleo duro contiene un conjunto de prioridades y cursos de acción que están en condiciones de generar amplios consensos o respaldos domésticos e internacionales; el énfasis de la nueva estrategia – básicamente en aquellos contenidos que se refieren al hemisferio americano – en *the Rule of Law*, en la necesidad de instituciones sólidas, en el alertar sobre la fortaleza que escenarios caracterizados por la corrupción y el desorden le brindan a las nuevas amenazas y en poner en evidencia la perversa interacción que existe entre los actores ligados a la inseguridad ciudadana con aquellos ligados de manera directa o indirecta al narcoterrorismo, genera una masa crítica de temas que adecuadamente articulados y comunicados podrán posibilitar la capacidad de aplicación de las políticas y a su vez permitir mayores consensos internos y externos. Tanto sean amplios segmentos sociales –populares, medios y altos-, organizaciones no gubernamentales (ONG) y análisis económicos que le asignan creciente trascendencia a la seguridad ciudadana, los sectores empresariales, intelectuales, políticos, sociales y aun los mismos organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial y BID) que -tanto desde posturas

Los lineamientos estratégicos de los EE. UU. post 11-9

liberales, conservadoras o progresistas- le otorgan una creciente prioridad a cuestiones como la calidad de las instituciones republicanas y la seguridad jurídica, se erigen en actores a sumar en la articulación de estos nuevos consensos.

En otras palabras, la nueva estrategia tiene el potencial de conjugar y compatibilizar intereses nacionales básicos de los países del hemisferio (estabilidad, seguridad, calidad institucional, transparencia y desarrollo), de ayudar a desideologizar el debate e implementación de la necesaria readaptación de la tradicional división entre Seguridad y Defensa así como de poder debilitar aquellas posturas que por intereses o prejuicios no asumen la existencia de un nuevo escenario de seguridad hemisférica e internacional. Asimismo, y de vital importancia, sería capaz de afectar las fuerzas tectónicas propulsoras del caos y la debilidad de los Estados de las que se valen las nuevas amenazas para incrementar su poder. De darle una adecuada articulación política, de avanzar en nuevas formas de cooperación y coordinación –tanto dentro como entre los Estados del hemisferio- en los campos de la Seguridad y Defensa así como una adecuada comunicación social, dependerá que estos sectores más refractarios o directamente perjudicados por la búsqueda de Ley y el Orden no puedan sumar a amplios sectores políticos y sociales o incrementar su poder frente a la fuerza de la ley y la estabilidad. Se trata, en suma, de que el Estado pueda seguir garantizando –y en otros casos, volver a garantizarlos- el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad, que son los tres derechos básicos en una democracia liberal.